

CIZINCI A STÁTNÍ FUNKCE

Zdeněk Koudelka

1. ÚVOD

Aktivní volební právo volit i pasivní volební právo být volen do Evropského parlamentu a zastupitelstva obce mají všichni občané Evropské unie s trvalým pobytem.¹ Nemohou se však stát starostou či místostarostou, zde je podmínka státního občanství. Ostatní cizinci volební právo nemají. Ve volbách do zastupitelstev krajů, Parlamentu a prezidenta republiky je aktivní i pasivní volební právo vázáno na státní občanství. Tedy připuštění cizinců k volbám do územní samosprávy je omezeno na evropské minimum – účast občanů Evropské unie v obecních volbách a volbách Evropského parlamentu.

Pokud má někdo dvojí státní občanství, hledí se na něj jen jako na našeho státního občana. Jeho kandidatura je možná na funkci prezidenta i jiné funkce, kde je stanovena podmínka státního občanství.² Ovšem, aby se osoba s dvojím státním občanstvím stala prezidentem, je nežádoucí stav. Někdy může tento nežádoucí stav působit i groteskně. Například, když by náš prezident jako vrchní velitel musel nastoupit do vojenské služby v cizím státě, jehož je také občanem v hodnosti např. vojína či desátníka. A až hraniční je situace, kdy by oba státy byly ve vzájemném konfliktu. V ústavním právu původně platila zásada, že člověk má být občanem jen jednoho státu. Dnes již to neplatí. Ale rozumný požadavek na veřejné činitele, včetně prezidenta, je, aby se věnovali službě svému státu plně a tato služba nebyla narušena žádnými závazky k jiným státům. Opačný přístup je v monarchiích, kde se občas lze setkat s personální unií, kdy jedna osoba je hlavou dvou či více států (Británie, Kanada, Austrálie). Výjimkou je i francouzský prezident, který je virilním knížetem andorrským.

2. CIZINCI VE VLÁDĚ

Na první pohled tedy vypadá, že v Čechách, na Moravě a ve Slezsku je politický prostor pro aktivitu cizinců velmi omezený. Ovšem na druhou stranu není stanovena podmínka státního občanství pro členství ve vládě, ani pro výkon úřednického povolání na správních úradech, kde je možnost vstoupit do služebního poměru i pro občany všech států Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru.³ Ústava ani zákon žádnou podmínku státního občanství pro členství ve vládě nestanoví, což je rozdíl s mandátem v Parlamentu či prezidenta republiky. Vyskytly se názory, že podmínka státního občanství pro členství ve vládě je stanovena nepřímou tím, že člen vlády je povinen složit slib, kde slibuje věnost státu.⁴ Takový slib věnosti nesmí být narušen jiným závazkem věnosti k jinému státu, což je obsah státoobčanského svazku k jinému státu. V zásadě tedy tyto názory připouštěly jen možnost, že by se členem vlády stal bezdomovec (apatrida), nikoliv cizinec. Ovšem tento názor nemá oporu v ústavním textu ani praxi.

¹ Čl. 22 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (Lisabonská smlouva). Toto právo bylo zavedeno již Maastrichtskou smlouvou, která nově stanovila čl. 19 Smlouvy o založení Evropského společenství.

² V Lotyšsku se osoba s dvojím státním občanstvím nesmí stát prezidentem. Bod 37 Ústavy Republiky Lotyšsko z 15. 2. 1922.

³ § 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

⁴ Slib člena vlády zní: *"Slibuji věnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony a uvádět je v život. Slibuji na svou čest, že budu zastávat svůj úřad svědomitě a nezneužiji svého postavení."*. Čl. 69 ods. 2 Ústavy č. 1/1993 Sb. JAN FILIP: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. doplněné vydání Brno 2001, ISBN 80-210-2592-1, s. 326.

Absence podmínky státního občanství pro členství ve vládě je trvalá, nejen podle současné Ústavy č. 1/1993 Sb., ale i podle všech předchozích československých ústav – č. 37/1918 Sb., č. 121/1920 Sb., č. 150/1948 Sb., č. 100/1960 Sb. i ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Otázkou je, zda šlo o opomenutí ústavodárce, kdy se v zásadě ustanovení, která nejsou problematická, přenáší bez dalšího ze starých ústavních textů do nových ústav. Anebo o cílený stav. Spíše šlo o stav cílený v prozatímní ústavě č. 37/1918 Sb., který byl nadále, možná nevědomky, zachován a občas využíván.

Předchozí ústavní úprava monarchie výslovně nevyžadovalo státní občanství pro členství ve vládě, ale znala institut získání státního občanství ze zákona nastoupením veřejné služby.⁵ I v době monarchie se staly významnými členy vlády cizinci. Takto se **Friedrich Ferdinand von Beust** stal rakouským ministrem zahraničí 1866-71 a 1867 dokonce krátce i předsedou vlády, když byl Sas až do prusko-rakouské války, kdy Sasko bojovalo na straně Rakouska, byl saským ministrem zahraničí 1849-66 a předsedou vlády 1858-66. Občan Württemberska **Albert Eberhard Friedrich Schäffle** se stal předlitavským ministrem obchodu a ministrem zemědělství 1871. V Rakousko-Uhersku sice byly dvě vlády (rakouská, uherská) s dvěma premiéry, ale i tři společní ministři - ministr zahraničí a dvora, ministr financí a ministr války. Bylo tedy standardní, že společný ministr-rakouský občan vykonával svou funkci i v Uhrách a společný ministr-uherský občan vykonával svou působnost i v Předlitavsku. V reálné unii Rakouska-Uherska totiž neexistovalo společné státní občanství.

Milan Rastislav Štefánik

Prvním československým ministrem-cizincem byl jeden ze zakladatelů Československa Milan Rastislav Štefánik, který byl v exilové vládě ministrem vojenství od 14. 10. 1918⁶ a v první československé vládě Karla Kramáře až do své smrti ministrem vojenství 14. 11. 1918 – 4. 6. 1919.

Československo jako nástupnický stát soustátí Rakousko-Uherska převzalo nejen jeho území, ale i personální základ v obyvatelstvu na něm žijícím. Vzhledem k tomu, že rakouské i uherské občanství upravovaly odlišné právní předpisy Předlitavska a Uherska došlo v rámci recepce rakouského a uherského práva⁷ také k odlišným pravidlům státoobčanským v novém československém státě pro obyvatelstvo v Čechách, na Moravě a ve Slezsku a pro obyvatelstvo na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Tento právní dualismus byl komplikován na Slovensku a Podkarpatské Rusi tím, že nebyli historické hranice mezi těmito novými zeměmi československými a Maďarskem. Tento dualismus v oblasti státního občanství řešil až ústavní zákon č. 236/1920 Sb., kterým se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v republice Československé.

Nicméně v roce 1918 se vycházelo z rakouských a uherských zákonů o státním občanství s tím, že se aplikovaly nově na státní občanství československé osob s domovským právem v obci na území Československa. Aby tedy někdo byl československým státním občanem musel být dříve občanem rakouským či uherským. Štefánik byl však od roku 1911 občanem francouzským. Uherské státní občanství ze zákona o státním občanství ztratil po 10letém nepřetržitém pobytu v cizině (do Francie odešel 1904), pokud nepožádal o jeho zachování na zastupitelském úřadě, a též se ztrácelo v důsledku vstupu do služeb cizí moci bez povolení a navzdory vyzvání k nápravě.⁸ Tento druhý důvod byl naplněn tím, že po dobu první světové války 1914-18 byl

⁵ § 29 obecného občanského zákoníku č. 946/1811 Sb. zákonů soudních.

⁶ Vláda ustavena rozhodnutím Národní rady československé z 26. 9. 1918 v čele s prezidentem a předsedou vlády Tomášem Garrigue Masarykem.

⁷ § 2 zákona č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.

⁸ Uherský zákonný článek 50/1879 o státním občanství. JIŘÍ PRAŽÁK: *Rakouské právo státní*. Díl první *Právo ústavní*. Část čtvrtá. *Ústava mocnářství celkového*, Praha 1903, s. 15.

příslušníkem francouzské armády (získal hodnost generála), která byla nepřátelská k Uherskému království. V roce 1918 Štefánik nebyl příslušníkem uherským. Tedy nemohl automaticky nabýt ani státní příslušnost československou.

Je možné, že případ Štefánika, ale i obecně neujasněnost reprezentace nového státu k rozsahu a podmínkám změny rakouského a uherského občanství na československé byla důvodem, proč se prozatímní ústava z 14. 11. 1918 k podmínkám státního občanství nevyjadřovala nejen ve vztahu k vládě, ale i k prezidentovi a členům Národního shromáždění a nechala tuto otázku na později. Konečně to dosvědčuje, že ústavním zákonem z roku 1920 byli zbaveni československého občanství příslušníci rodu Habsbursko-Lotrinského,⁹ z nichž někteří měli původně bydliště na území nového československého státu.

Walter Bertsch

Walter Bertsch byl ministr hospodářství 19. 1. 1942 - 5. 5. 1945 ve dvou vládách Protektorátu Čechy a Morava Jaroslava Krejčího a Richarda Bienerta. V protektorátu formálně platila Ústavní listina č. 121/1920 Sb., pokud neodporovala novým státoprávním poměrům. Přitom Bertsch nebyl občanem Protektorátu Čechy a Morava, ale Velkoněmecké říše. Byť byl Protektorát Čechy a Morava součástí říše, nebyli jeho obyvatelé občany říše. Říšské občanství získali jen Němci žijící na území Čech a Moravy.¹⁰ Bertsch však byl říšským Němcem, nikoliv Němcem z protektorátu ani ze sudetského území odstoupeného Německu po mnichovské smlouvě na podzim 1938.

Sám zastupující říšský protektor Reinhard Heydrich hlásil do Berlína, že se Bertschovo jmenování považuje za státoprávní kuriozitu.¹¹ Bertschovo jmenování si vynutil právě Heydrich, který tak donutil protektorátní vládu, aby za jednací jazyk začala používat němčinu, jelikož Bertsch neuměl česky. Vládu sice jmenoval státní prezident Protektorátu Čechy a Morava Emil Hácha, ale musela mít důvěru říšského protektora, kterým byl v roce 1942 formálně Konstantin von Neurath, ale ten byl na dovolené a trvale jej až do své smrti 4. 6. 1942 po atentátu zastupoval Reinhard Heydrich. Dne 19. 1. 1945, kdy byla jmenována vláda Richarda Bienerta, byl říšským protektorem Wilhelm Frick, fakticky však vládu sestavil říšský státní ministr pro Čechy a Moravu Karl Hermann Frank.

Martin Štěpánek

Herec Martin Štěpánek byl ministrem kultury v první vládě Mirka Topolánka 4. 9. 2006 – 9. 1. 2007. Původně byl československým občanem. V roce 1981 emigroval do Rakouska, od roku 1983 žil v Německu, kde získal německé státní občanství a ztratil občanství československé. V roce 1994 se vrátil do Prahy jako německý státní občan. Jmenován ministrem byl jako německý občan. Bez zbytečného odkladu si však požádal o státní občanství ČR, které mu bylo uděleno 20. 12. 2006 složením státoobčanského slibu.

Jmenován ministrem byl na návrh předsedy vlády Mirka Topolánka prezidentem republiky Václavem Klausem. Vláda sice nezískala důvěru, ale nikdo v Poslanecké sněmovně nevystoupil proti jmenování cizince ministrem. Tedy všichni aktéři politického dění potvrdili konkludentně, že člen vlády může být cizinec i za platnosti Ústavy č. 1/1993 Sb.

Gustáv Slamečka

Gustáv Slamečka byl ministrem dopravy 8. 5. 2009 - 13. 7. 2010 ve vládě Jana Fischera. Jmenován byl jako občan Slovenské republiky. Teprve po jmenování si požádal o občanství

⁹ § 17 ústavního zákona č. 236/1920 Sb., kterým se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabytí a pozbytí státního občanství a práva domovského v republice Československé.

¹⁰ Čl. II výnosu vůdce a říšského kancléře o Protektorátu Čechy a Morava z 16. 3. 1939.

¹¹ DUŠAN TOMÁŠEK, ROBERT KVAČEK: *Obžalována je vláda*, Praha 1999, ISSN 80-85821-68-0, s. 58-59.

ČR, které mu bylo uděleno 5. 11. 2009. Mluvil slovensky, ne česky. Slovenštinu užíval v úřední funkci na jednání vlády. Podepisoval však připravené listiny v češtině. Slovenština a čeština jsou vzájemně srozumitelné jazyky. Již před jmenováním ministrem působil ve státní správě Čech, Moravy a Slezska, když byl od roku 2007 ředitelem Státního fondu dopravní infrastruktury a v této funkci dále působil po ukončení vládní funkce v letech 2010-11.

Jeho případ potvrzuje, že pro členství ve vládě není stanoveno nejen státní občanství, ale ani znalost češtiny, protože v Čechách, na Moravě a ve Slezsku není stanoven ústavou ani zákonem úřední či státní jazyk. Čeština má jen postavení jazyka jednacího na základě některých zákonů (správní řád, občanský soudní řád atd.¹²).

3. DVOJÍ OBČANSTVÍ ČLENŮ VLÁDY

Vedle výše uvedených ministrů-cizinců je možno uvést i případy členů vlády s dvojitým státním občanstvím. Byl to **Egon Lánský**, který byl 22. 12. 1998 – 1. 12. 1999 místopředsedou vlády Miloše Zemana a měl občanství ČR a Švédska. Dále to byl vévoda krumlovský **Karel Schwarzenberg**, který byl ministrem zahraničí v druhé vládě Mirka Topolánka 9. 1. 2007 – 8. 1. 2009 a ve vládě Petra Nečase 13. 7. 2010 – 10. 7. 2013. Po celou dobu ministrování i v době své kandidatury na prezidenta republiky v lednu 2013 měl dvojí občanství – ČR a Švýcarska. Rovněž ministr bez portfeje ve vládě Bohuslava Sobotky **Jiří Dienstbier** měl po celou dobu členství ve vládě 29. 1. 2014 – 30. 11. 2016 i během své kandidatury na prezidenta ve volbách v roce 2013 kromě občanství ČR i občanství USA.

4. NÁČELNÍCI HLAVNÍHO ŠTÁBU ČESKOSLOVENSKÉ BRANNÉ MOCI

Po vzniku Československa se nový stát opíral hlavně o Francii, což vedlo k tomu, že první dva náčelníci Hlavního štábu československé branné moci byli francouzští občané a generálové francouzské armády. Nejprve to byl **Maurice César Joseph Pellé** 17. 12. 1919- 31. 12. 1920. Pellé byl dokonce v období červen-říjen 1919 jmenován vrchním vojenským velitelem československé armády, byť československá ústava tento post neznala. V této funkci velel československé armádě v bojích s Maďarskem o Slovensko. Jeho nástupce byl **Eugène Désiré Antoine Mittelhausser** 1. 1. 1921- 31. 12. 1925. V době, kdy byl Pellé náčelníkem hlavního štábu, byl Mittelhausser za československo-maďarské války velitel Západní armádní skupiny na Slovensku a po ukončení bojů byl zemským vojenským velitelem na Slovensku. Oba byli také postupně veliteli francouzské vojenské mise v Československu. Do vrcholných československých armádních funkcí je jmenoval prezident T. G. Masaryk.

Dnes může být sice do služebního poměru vojáka z povolání připuštěn jen státní občan.¹³ Tedy i náčelník generálního štábu by měl mít jako příslušník Armády ČR naše státní občanství.

5. ZÁVĚR

Ústavní text a politická praxe umožňují, aby se členem vlády stal v Čechách, na Moravě a ve Slezsku cizinec. Jde však o situaci výjimečnou s tím, že dané osoby mají zpravidla nějaký bližší vztah k území Čech, Moravy a Slezska z hlediska původu či delšího pobytu a většinou si dodatečně o státní občanství požádají. Rozhodující pro vznik členství ve vládě je jmenování prezidentem na návrh předsedy vlády, nikoliv státní občanství.

¹² § 16 odst. 1 správního řádu č. 500/2004 Sb. § 18 občanského soudního řádu č. 99/1963 Sb.

¹³ § 2 odst. 1 a § 3 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

Literatura:

FILIP JAN: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. doplněné vydání Brno 2001, ISBN 80-210-2592-1.

PRAŽÁK JIŘÍ: *Rakouské právo státní*. Díl první *Právo ústavní*. Část čtvrtá. *Ústava mocnářství celkového*, Praha 1903.

TOMÁŠEK DUŠAN, ROBERT KVAČEK: *Obžalována je vláda*, Praha 1999, ISSN 80-85821-68-0.

Abstrakt:

Text se zabývá možností cizinců vykonávat funkci člena vlády v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Uvádí historické příklady, zvláště z období Československa. Tuto možnost nevidí jako vhodnou, ale, za stávající právní úpravy, je to možné.

Klíčová slova: cizinec, občan, vláda.

Abstract:

The text deals with the possibility of foreigners to perform the function of a member of the government in Bohemia, Moravia and Silesia. It presents historical examples, especially from the period of Czechoslovakia. He does not see this option as appropriate, but, under current legislation, it is possible.

Key words: foreigner, citizen, government.

JEL: H83.

Doc. JUDr. **Zdeněk Koudelka**, Ph.D. – Vysoká škola Ambis, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, zdenek.koudelka@ambis.cz.